LA FINANCIACIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL SIGLO XXI

La deuda y la fiscalidad internacional en la agenda de cooperación postpandemia

Íñigo Macías Aymar



Ilustración: Hansel Obando

No parecen soplar vientos favorables para la ayuda internacional al desarrollo. Tras más de 60 años de recorrido, el sistema internacional de cooperación se encuentra sometido a un creciente debate y escrutinio sobre su capacidad para transformar la vida de las personas en los países en desarrollo. A este debate, además, se le unen las cada vez más numerosas voces provenientes del Sur global que hablan de la necesidad de "descolonizarlo". Independientemente de estas discusiones, parece haber un consenso sólido en la necesidad de avanzar y definir aquellas políticas que van más allá de la ayuda internacional para apoyar a los países en vías de desarrollo. De entre todas las que podríamos considerar —las reglas del comercio internacional, las políticas migratorias y de seguridad, etc.— hay dos que merecen especial atención: la fiscalidad internacional y al tratamiento y gestión de la deuda pública. Tras la furiosa embestida económica de la COVID-19, una adecuada aproximación en ambos ámbitos permitiría a los países en desarrollo disponer de mayores recursos y afrontar con mayores garantías una recuperación más rápida, y sobre todo más inclusiva.

Una deuda que ya acechaba a los países en desarrollo antes de la pandemia

Antes de la irrupción de la COVID-19, la situación ya era preocupante: los niveles de deuda pública en los países en desarrollo llevaban años agravándose, su coste de financiación se estaba tornando cada vez más caro y el porcentaje de países vulnerables a una crisis de deuda era alto y en aumento. A finales de 2019, apenas 3 meses antes de declararse la pandemia global, la mitad de los países de baja renta estaban alcanzando un punto en el que ya no podían hacer frente a los pagos de su deuda [1].

Otro elemento destacable es que el origen de estas deudas se había ido alterando, siendo cada vez más importantes las deudas contraídas con acreedores privados, frente a los países y las instituciones financieras internacionales tradicionales. Además de entidades financieras privadas de todo tipo —desde fondos de inversión a conocidos bancos con implantación global—, otro Estados prestamistas no tradicionales como, por ejemplo, China, también llevaban años facilitando el acceso importantes sumas de dinero a países en desarrollo. Esta nueva realidad estaba poniendo en peligro —restando eficacia y legitimidad— a los (imperfectos) mecanismos y espacios de concertación para resolver posibles problemas que sobre este tema pudieran surgir, como el Club de París. Si en 2008 un 15% de la deuda externa de los países africanos estaba contraída con los países miembros de este Club, en 2017 apenas suponía un 7% [2].

> Antes de la COVID-19, la situación ya era preocupante a nivel de deuda pública, financiación y vulnerabilidad a una crisis de deuda

De promedio, entre 2010 y 2019, el servicio de la deuda (el pago que debe hacer un país que haya adquirido una o más deudas en un periodo de tiempo determinado) como porcentaje de los ingresos propios de los países menos desarrollados pasó de representar el 7,4% al 20,7%. Es decir, en 2019 estos países destinaban uno de cada cinco euros de sus ingresos públicos (ayuda oficial al desarrollo aparte) a pagar sus deudas, limitando la financiación de otras políticas públicas como pueden ser la sanitaria o la educativa[3].

Y llegó la COVID-19…

A pesar de que el impacto relativo en términos de salud hasta ahora ha sido menor, los países en desarrollo se han visto especialmente afectados por la crisis económica derivada de la pandemia de la COVID-19 [4]. Atendiendo a estimaciones recientes del Banco Mundial, el número de personas en situación de pobreza (que viven con menos de 1,90 dólares al día) se disparó en 2020, aumentado en 77 millones, hasta alcanzar los 732 millones de personas en todo el mundo. Por primera vez, tras 20 años de reducción sostenida de la pobreza extrema, esta tendencia se revierte. Para hacernos una idea de la magnitud de este impacto, es cómo si, de manera conjunta, la población de dos países

enteros como Tailandia y Paraguay pasasen a (mal)vivir en una situación de extrema pobreza y vulnerabilidad [5]. El hambre en el mundo también aumentó de manera espectacular. Naciones Unidas estima que aproximadamente un 10% de la población mundial, hasta 811 millones de personas, estaban en situación de desnutrición a finales de 2020, un aumento de 161 millones de individuos [6]. A día de hoy, el hambre provocada por la combinación de la COVID-19, las situaciones de conflicto y la crisis climática podría estar matando a más gente en el mundo que el propio virus [7].

En claro contraste con lo que está sucediendo en los países más avanzados, dónde la recuperación económica parece ya estar en marcha, los países menos desarrollados necesitarán, de media, al menos 3 años más para recuperar los niveles de PIB per cápita que tenían en 2019 [8]. El acaparamiento de las vacunas y el mayor margen de maniobra de las políticas monetarias y fiscales para amortiguar el impacto y estimular la economía son elementos cruciales para explicar la diferente velocidad de salida de esta crisis, en la que los países en desarrollo se están quedando atrás.

Más allá del desolador impacto en la pobreza y el hambre, la COVID-19 ha precipitado una crisis fiscal en muchos de estos países. La caída del PIB (desaceleración del comercio, salida de capitales y pérdida de inversión), y el necesario aumento del gasto público para hacer frente a la emergencia sanitaria, social y económica, han hecho escalar aún más unos niveles de deuda pública que en muchos casos ya se encontraban en cotas preocupantes. En otras palabras, llueve sobre mojado. Según EURODAD, entre 2010 y 2020 la deuda pública en los países en vías de desarrollo pasó de representar el 40,2% al 62,3% del PIB. De este aumento, más de un tercio (8,3 puntos porcentuales, equivalentes a unos 1,9 billones de dólares), tuvo lugar en 2020 [9]. La deuda pública aumentó en 108 países en desarrollo, y los aumentos más significativos se observaron en aquellos países con mayores niveles de deuda previos a la pandemia [10].

> Organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial han señalado la fragilidad de un sistema financiero internacional que a duras penas podría aguantar una oleada de países haciendo fallida

Estos niveles de endeudamiento pueden parecer pequeños al lado de los de los países ricos, que los aumentaron de manera desorbitada para hacer frente a la crisis financiera global (sin ir más lejos, la deuda en España sobrepasa el 120% del PIB). O incluso si los comparamos con los valores que presentaban los países en desarrollo que se acogieron a las diferentes iniciativas internacionales de alivio de la deuda que se desplegaron a principios de siglo. Sin embargo, conviene recordar que las crisis de deuda soberana no sólo se gestan como resultado de los volúmenes relativos de endeudamiento, sino que también deben tomarse en consideración otros elementos como el coste de financiación, la capacidad de los países para generar recursos domésticos a través de la tributación que permitan liquidar la deuda o incluso el calendario de retornos. Organismos como el Fondo

Monetario Internacional o el Banco Mundial han señalado recientemente la fragilidad en la que se encuentra un sistema financiero internacional que a duras penas podría aguantar una oleada de países haciendo fallida (incumpliendo su retorno en los pagos de la deuda), comprometiendo la recuperación económica global tras la pandemia [11].

Rapidez en la respuesta aunque, como de costumbre, insuficiente

A diferencia de lo acontecido durante la crisis financiera de 2008, la respuesta internacional a esta situación fue mucho más diligente. Sin embargo, al igual que entonces, las medidas propuestas no son suficientes, y suponen “una patada hacia delante”, obviando un problema que se está tornando estructural mientras se hace más y más grande. De hecho, a pesar de la respuesta internacional, en 2020 los países en desarrollo transfirieron cerca de 194.000 millones de dólares en concepto de retorno de deuda. Al menos 58 países devolvieron más de lo que recibieron [12].

A iniciativa del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, los países del G20 acordaron en mayo de 2020 (apenas dos meses después de la declaración de pandemia global) la puesta en marcha de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por su sigla en inglés) permitiendo a unos 73 países de renta baja y renta media baja dejar de pagar sus deudas bilaterales con otros gobiernos hasta finales de 2021. En origen, ésta medida debería de haber permitido a estos países destinar recursos a los sectores más afectados, pero apenas ha supuesto un alivio significativo. Esta iniciativa ha permitido suspender el pago de 5.300 millones de dólares, apenas un 4,1% de lo que tenían pendiente por pagar a sus acreedores internacionales (unos 128.000 millones) [14]. Y conviene recordarlo, la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda no supone cancelación alguna, sino que se aplaza el retorno de las deudas.

Más allá de 2021, la respuesta del G20 y del resto de países que conforman el Club de París y el FMI ha sido la creación en noviembre de 2020 de otra iniciativa conocida como el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda (Common Framework for Debt Treatment Beyond DSSI) [15]. Una vez más, un paso en una nueva dirección, pues incluye a países como China (y otros como India, Turquía y Arabia Saudí), hasta ahora ajenos a cualquier proceso concertado de renegociación de la deuda soberana, a pesar de manejar cada vez más parte de la deuda de estos países.

Sin embargo, el Marco Común para el tratamiento de la deuda ha sido insuficiente principalmente por dos motivos. En primer lugar, los estados de renta media no pueden acceder a este mecanismo, a pesar de que muchos de estos países se encuentran entre los más afectados. En segundo lugar, los acreedores privados han quedado fuera de esta iniciativa. Así pues, los países deudores que se inscriban en el programa también deben sentar a la mesa a sus acreedores privados y, ya sabemos por experiencias anteriores como la de Argentina, que este tipo de acreedores no son muy amigos de perdonar las deudas. Dicho de otro modo, su cuenta de resultados está muy por encima de las necesidades sanitarias.

> La solución a la crisis de deuda pasa por el establecimiento de un marco multilateral que reconozca unos principios comunes y vinculantes para los países deudores y acreedores

Si a estas debilidades se le añade la falta de claridad sobre si efectivamente este es un mecanismo para la cancelación de la deuda o un proyecto que se limita simplemente a su reestructuración, retrasando las fechas de reembolso, se entiende mejor el escepticismo de los países en desarrollo a acoger esta iniciativa. Ante unos beneficios inciertos y un coste reputacional en los mercados demasiado alto, estos países no tienen una percepción positiva de la propuesta.

La solución a la crisis de deuda que amenaza el futuro de los países en desarrollo pasa por el establecimiento de un marco multilateral permanente, auspiciado por las Naciones Unidas, y más transparente, que reconozca unos principios comunes y vinculantes tanto para los países deudores como para los países e instituciones acreedoras. Estos últimos también deben asumir parte del riesgo de sus operaciones. Además, cualquier análisis sobre la sostenibilidad de la deuda, y por tanto de las medidas a emprender, debe considerar su impacto en términos de derechos humanos.

Un sistema de fiscalidad empresarial internacional desfasado

A esta difícil situación respecto de la deuda hay que añadir otro elemento estrechamente relacionado. Nos referimos a la persistente incapacidad de los gobiernos de los países en desarrollo para aumentar sus ingresos tributarios. A diferencia de los países ricos, la alta informalidad económica y la debilidad de los organismos encargados de recaudar impuestos, sumado a una baja aceptación social, lastran la capacidad de los países en desarrollo para aumentar sus recursos tributarios. Además, estas mismas deficiencias son las responsables de que exista una mayor dependencia de la recaudación de los impuestos sobre los beneficios de las empresas. Del total recaudado en 2018, los ingresos tributarios por este impuesto suponían el 16% y el 19% en los países latinoamericanos y africanos, respectivamente; mientras que, para los países de la OCDE, suponía un 10% [16].

Pero esta fuente de ingresos se ve fuertemente limitada por un sistema fiscal internacional desfasado e inadaptado, que facilita que las empresas multinacionales logren eludir (y minimizar) sus obligaciones tributarias. Diferentes estimaciones apuntan a que el volumen de recursos tributarios perdidos a nivel global asciende hasta los 600.000 millones de dólares. En el caso de los países de bajos ingresos, esta cantidad supera los 200.000 millones (el 1,3% de su PIB) [17]. Más allá de los recursos perdidos por el sumidero de los paraísos fiscales, las actuales normas que determinan dónde tienen que pagar sus impuestos estas grandes empresas penalizan a los países más pobres. En la actualidad, las multinacionales tributan en aquellos países donde tienen sus sedes, que tienden a ser los países ricos. La organización Tax Justice Network estima que si las empresas pagasen donde tienen su negocio y sus empleados, los países con menores ingresos recaudarían

hasta un 5% más, mientras que los países ricos apenas perderían un 1% [18].

Sedientos de recursos, los gobiernos de los países ricos del G20 —que también han visto aumentar sus números rojos— retomaron las negociaciones para concretar una esperada y urgente reforma que siente las bases sobre cómo gravar los beneficios internacionales de grandes corporaciones en una economía cada vez más digitalizada. Finalmente ratificado a finales del mes de octubre de este año, este acuerdo pretende concretar cuánto y dónde deben pagar las grandes empresas multinacionales sus impuestos, determinando por primera vez un mínimo global que deben aportar.

> El nuevo modelo tributario planteado por el G20 determinaría un mínimo global impositivo, frenando así las prácticas depredadoras de los paraísos fiscales y la perjudicial competencia fiscal

En definitiva, el nuevo modelo tributario planteado por el G20 determinaría por primera vez un mínimo global de impuestos que deben aportar las multinacionales, frenando así las prácticas depredadoras de los paraísos fiscales y la perjudicial competencia fiscal. Sin embargo, el acuerdo reproduce en su diseño las mismas inequidades entre países ricos —donde se encuentran las matrices de las grandes corporaciones— y países en desarrollo, aportando muy pocos recursos adicionales para las economías menos avanzadas.

Amparados por años de impasibilidad política, la factura de estos abusos fiscales por parte de las grandes empresas, la ha acabado pagando la ciudadanía. La indignación social ha ido creciendo a medida que se hacía público que las grandes corporaciones multiplican sus beneficios (incluso durante la pandemia) al tiempo que reducen obscenamente los impuestos que pagan por ellos. De hecho, estas decisiones de carácter político han condicionado la capacidad de muchos países a la hora de enfrentarse a la pandemia de la COVID-19.

Una propuesta de reforma poco ambiciosa e injusta

A pesar de haberse vendido a bombo y platillo como la solución histórica definitiva a estos problemas del sistema fiscal internacional, este acuerdo, en sus actuales términos, era una apuesta perversa para los países en desarrollo, ya que los situaba ante un falso dilema: apoyar un acuerdo que es injusto para ellos o dejar vía libre a la elusión fiscal más desmedida.

El acuerdo alcanzado resulta injusto y poco ambicioso por dos motivos. El primero tiene que ver con el tipo mínimo efectivo propuesto “del 15%». Este valor queda lejos del 21% que el Presidente Biden quiere aplicar en Estados Unidos, y por debajo del 25% que recomiendan economistas como Joseph Stiglitz o Thomas Piketty [19]. En el fondo, es una concesión que no hace sino acercarnos a los niveles de conocidos paraísos fiscales como

Irlanda y Singapur. Es mejor que nada, sin duda, pero el listón queda tan bajo que difícilmente logrará el efecto esperado de poner fin a la competencia fiscal. Sin duda generará tensión sobre los paraísos fiscales más agresivos, pero será en beneficio de los países más ricos. Es una medida diseñada para que quien la pueda ejecutar sea el país de la casa matriz. Por eso, según algunas estimaciones, dos terceras partes de los ingresos adicionales irán a parar a países G7 y de la UE, mientras que a los países más pobres apenas les corresponderá un 3% del total, a pesar de representar al 36% de la población mundial [20]. No hacemos más que perpetuar décadas de injusticia en el sistema fiscal internacional, mientras que algunos países europeos actúan como verdaderas termitas fiscales en el sistema global [21].

El segundo problema se refiere a la manera acordada para repartir los impuestos sobre los beneficios globales de las grandes empresas que, a pesar de conseguir amplios beneficios, no tienen presencia a efectos fiscales. La idea es redistribuir parte de esos beneficios globales hacia el resto de países en los que la empresa está presente. Pero los umbrales son tan altos, que apenas afectará a unas cien empresas, aquellas que facturen por encima de los 20.000 millones de euros y con una rentabilidad superior al 10%. Son tan pocas las que cumplen con estas características que incluso monstruos digitales como Amazon podrían quedarse fuera. Y no sólo eso, los países en los que las multinacionales están produciendo o generando sus ventas y beneficios apenas se repartirán una parte mínima de los beneficios globales que no llega al 5% [22].

También resultan problemáticos los flecos que aún están por concretar, ya que bien es sabido que el diablo está en los detalles. Parece ser que el sector financiero, por ejemplo, quedará al margen del acuerdo, sin duda por la presión ejercida por Gran Bretaña entre otros. Su exclusión supone reducir los ingresos fiscales globales a la mitad [23].

> El acuerdo alcanzado resulta injusto y poco ambicioso: el tipo mínimo efectivo propuesto del 15% queda lejos del 21% que Biden quiere aplicar en Estados Unidos, y por debajo del 25% que recomiendan economistas como Joseph Stiglitz o Thomas Piketty

El acuerdo, aunque firmado, debe ponerse en marcha y aterrizar en las legislaciones nacionales. Si realmente se pretende adoptar unas reglas de juego fiscales justas, que pongan coto a los excesos de las grandes empresas y que generen ingresos adicionales sustanciales para todos, especialmente para los países en desarrollo, los actuales detalles del acuerdo deben cambiar.

Entre los más destacables, tendríamos que pensar en un tipo mínimo más alto, del 25%. Sólo de esta manera se puede garantizar no volver a la loca competencia entre países por atraer inversión, mucha de ellas fantasma, a costa de millones de dólares perdidos. Por otro lado, tendríamos que garantizar que los beneficios se compartan de manera equilibrada con los países en desarrollo y que las grandes empresas que se han beneficiado de la

digitalización de la economía, no puedan eludir este acuerdo.

REFERENCIAS

1 — Fondo Monetario Internacional (2020) The evolution of public debt vulnerabilities in lower income economies. *IMF policy Paper* No. 20/003, February 10, 2020 [Disponible en línea].

2 — Coulibaly, B. S., Gandhi, S., Senbet, L. W. (2019) Is sub-Saharan Africa facing another systemic sovereign debt crisi? *Brookings Policy Brief*, April 2019 [Disponible en línea].

3 — Development Initiatives (2020) Reversing the trends that leave LDCs behind: How ODA can be targeted to the needs of people living in greatest poverty post-pandemic. *Development Initiatives Report*, September 2021 [Disponible en línea].

4 — La evolución del número de casos confirmados puede seguirse en la web de *Our World in Data, Total confirmed COVID-19 cases* [Disponible en línea].

5 — Gerszon Mahler, D., Yonzan, N., Lakner, C., Castaneda Aguilar, R.A., Wu, H. (2021) Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021? a Banc Mundial (2021) *DataBlog* June 24, 2021 [Disponible en línea].

6 — FAO, IFAD, UNICEF, WFP i WHO (2021) *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Roma*: FAO [Disponible en línea].

7 — Oxfam Intermon (2021) The hunger virus multiplies: deadly recipe of conflict, covid-19 and climate accelerate world Hunger. *Oxfam Media Briefing*, 9 July 2021 [Disponible en línea].

8 — Estimaciones de la UNCTAD a partir de las previsiones del *World Economic Outlook* (Abril 2021) del Fondo Monetario Internacional [Disponible en línea].

9 — Munevar, D. (2021) A debt pandemic: dynamics and implications of the debt crisi of 2020. E*URODAD Briefing Paper*, March 2021 [Disponible en línea].

10 — Íbidem.

11 — Fondo Monetario Internacional (2020) Reform of the International Debt Architecture is Urgently Needed. *IMF Blog* [Disponible en línea].

Banco Mundial (2020) *The Global Economic Outlook During the COVID-19 Pandemic: A Changed World* [Disponible en línea].

12 — Munevar, D. (2021) A debt pandemic: dynamics and implications of the debt crisi of 2020. *EURODAD Briefing Paper*, March 2021 [Disponible en línea].

13 — Más información sobre esta iniciativa disponible en línea.

14 — Fresnillo, I. (2020) Shadow report on the limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining out the Titanic with a bucket? *EURODAD report*, 14 October 2020 [Disponible en línea].

15 — Más información sobre esta iniciativa disponible en línea.
16 — OECD (2019) “Corporate tax remains a key revenue source, despite falling rates worldwide” [Dipsonible en línea].
17 — Crivelli, E., De Mooij, R.A., Keen, M. (2015) Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries, *IMF Working Paper* 15/118, International Monetary Fund: Washington, DC.
18 — Garcia-Bernardo, J., Janský, P. (2021) Profit Shifting of Multinational Corporations Worldwide, *ICTD Working Paper* 119, March 2021 [Disponible en línea].
19 — Stiglitz, J.E. (2021) The Global Tax Devil Is in the Details, *Project Syndicate* 6 de julio de 2021 [Disponible en línea].
20 — Oxfam Intermon (2021) «OECD Inclusive Framework agrees two-pronged tax reform and 15 percent global minimum tax: Oxfam reaction» [Disponible en línea].
21 — Oxfam Intermon (2020) «EU tax haven blacklist review, Oxfam analysis and background» [Disponible en línea].
22 — Los detalles del acuerdo se encuentran disponibles en línea.
23 — Devereux, M., Simmler, M. (2021) Who Will Pay Amount A? *EconPol Policy Briefs* 36 2021 July Vol. 5 [Disponible en línea].



Íñigo Macías Aymar
Íñigo Macías Aymar es Coordinador de Investigaciones en Oxfam Intermón. Anteriormente, había trabajado como investigador y oficial de políticas en diferentes organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, alrededor de varias temáticas relacionadas con el desarrollo, la desigualdad y la cooperación internacional. Ha publicado y participado en seminarios y conferencias sobre el impacto de la desigualdad en el desarrollo, tanto en el ámbitro predistributivo como redistributivo, y sobre la coherencia de políticas en la cooperación. Recientemente también ha trabajado en varias propuestas para la reforma tributaria en España. Tiene un Máster en Estudios de Desarrollo por la London School of Economics y es licenciado en Economía y en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Pompeu Fabra. Como docente, colabora con diferentes universidades como la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), la Universidad de Barcelona (UB) y el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI).